

Préface

Patrick Le Galès

Doyen de l'École urbaine de Sciences Po,
Directeur de recherche au CNRS au Centre d'études européennes et de
politique comparée de Sciences Po¹

Cet ouvrage est le résultat du travail mené en continu par Jean-Bernard Auby au sein de Sciences Po en coopération avec ses collègues juristes. Les Rendez-vous du local sont devenus un événement incontournable de la réflexion de fond sur la décentralisation. Jean-Bernard Auby est désormais un professeur émérite et l'organisation de ces Rendez-vous du local va perdurer sous l'égide de l'École urbaine de Sciences Po. Je suis très heureux de pouvoir poursuivre ce travail et cette mobilisation intellectuelle car Jean-Bernard Auby a été un grand professeur de droit de l'École urbaine, un formateur essentiel pour des étudiants non juristes.

Au-delà, cet ouvrage est un ouvrage de juristes de la décentralisation inscrit dans la tradition du droit public français et dont Jean-Bernard Auby et Jacques Caillosse ont écrit des pages essentielles pour éclairer ce processus et les évolutions du droit public. Ce droit public a d'ailleurs eu dans le passé une influence majeure sur les autres disciplines ; c'est peut-être moins le cas aujourd'hui et c'est en partie l'objet de cette préface. Mais

1. Dernier ouvrage paru *Reconfiguring European States in Crisis* (avec Desmond King), 2017, Oxford University Press.

les apports de ces travaux précis demeurent essentiels pour saisir cette décentralisation et, plus largement, les recompositions des échelles de gouvernement au sein de l'État français.

En France en effet, pendant deux ou trois décennies, le moteur des transformations institutionnelles était un moteur à deux temps, s'appuyant sur les pressions et demandes en faveur de la décentralisation portées notamment par les élus et les mobilisations locales ou régionales d'une part, et par l'intérêt des élites de l'État d'autre part, notamment pour décentraliser la pénurie mais pas seulement². Les transformations territoriales se pensaient avant tout dans un cadre national au sein du système politico-administratif³.

Cet ouvrage poursuit le fil des réformes juridiques analysées avec précision. Pourtant, l'analyse des évolutions de l'organisation territoriale de l'État en France est parfois troublante tant certains débats s'éternisent et tant les plus belles déclarations d'intention s'évaporent sous l'effet des intérêts à court terme des acteurs politiques.

Processus de décentralisation en cours : un cheminement lent, progressif mais dans une direction donnée

Il était une fois un élan, un mouvement majeur qui devait transformer l'État français marqué par des siècles de décentralisation. Initiées plus ou moins formellement dans les années 1970, les réformes de décentralisation de 1982-1983 ont été poursuivies par d'autres lois importantes qui ont rythmé les décennies suivantes. La décentralisation française a profondément transformé le pays, la légitimité des élus et des représentants de l'État, les modes d'action publique, la fourniture de services et de biens collectifs, ainsi que la responsabilité de la dépense publique, surtout en termes d'investissement.

Depuis le milieu des années 2000, la dynamique est différente. Le petit train de la décentralisation est toujours en marche avec la carte de l'intercommunalité, les fusions de communes, une légitimité toujours plus forte des grands élus, le retrait progressif des services de l'État sur le territoire, l'effacement du modèle départemental, le déclin des préfectures. Tout ceci s'accompagne d'une floraison de nouveaux instruments juridiques pour organiser l'action collective, les conventions, les partenariats et les coopérations contractuelles avec les entreprises ou les promoteurs.

Parfois, comme le montrent les chapitres de l'ouvrage, certaines dynamiques ont une cohérence de longue, voire de très longue, durée. Le

2. LE GALÈS P., « Les deux moteurs de la décentralisation : concurrences politiques et restructuration de l'État jacobin », in CULPEPPER P. D., HALL P. A. et PALIER B. (dir.), *La France en mutation : 1980-2005*, 2006, Paris, Presses de Sciences Po.
3. DURAN P. et THOENIG J.-C., « L'État et la gestion publique territoriale », *RF sc. pol.* 1996, p. 580-623.

modèle incrémental de changement au gré des alternances politiques privilégie le train de sénateur. Après l'échec de la loi Marcellin de 1971 sur les fusions de communes, les élites de l'État et des groupes d'élus ont développé maints dispositifs pour parvenir progressivement à recouvrir l'ensemble des territoires d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), de communautés de communes et de communautés d'agglomérations, y compris en région parisienne. Ce modèle de changement lent, progressif mais dans une direction relativement cohérente se voit aussi sur la question des métropoles. Dès la fin des années 1970, Pierre Grémion (1976) notait que les métropoles françaises connaissaient une forte dynamique économique, politique, sociale, démographique et culturelle qui les mettait en porte à faux avec le modèle départemental français et l'émergence des régions. Après maints rapports, des grandes lois (Chevènement) et des ajustements, les lois MAPTAM⁴ et NOTRe⁵ de 2014 et 2015, portées par les associations d'élus, ont inscrit dans le droit le statut des métropoles. Que le chemin fût long et pavé d'embûches sénatoriales. En 2016, le mouvement était achevé. Longue à se mettre en place, l'organisation des métropoles est désormais à peu près acquise sauf en région parisienne même si le changement en termes de résultats est contesté et variable⁶.

Mais de nombreuses questions restent en suspens : le transfert financier des communes aux EPCI est très progressif. Même dans les cas de transferts de compétence de l'urbanisme aux EPCI (bien moins systématiques que prévus), les communes restent vigilantes et puissantes pour contrôler les développements, quels que puissent être les coûts collectifs en matière de politique du logement. Enfin, l'élection du président d'EPCI au suffrage universel direct, envisagée dans des dizaines de rapport depuis trente ans, reste un horizon souhaitable... mais sans doute pas encore d'ici quelques années. Hâtons-nous lentement puisque le monde qui nous entoure est stable et tranquille. Heureusement, plus personne ou presque ne défend plus le mythe du grand soir pour réformer le système. Néanmoins, la lenteur des processus est souvent affligeante et révèle les petits ajustements et modifications de rapport de pouvoir entre différents groupes d'élus ou bien au sein de l'État. Comme l'a montré Patrick Le Lidec⁷, la logique politique d'ensemble est assez claire : la gauche favorise plutôt les métropoles et les régions, et la droite les départements et les communes.

4. L. n° 2014-58, 27 janv. 2014, de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

5. L. n° 2015-991, 7 août 2015, portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République.

6. DESAGE F. et GUÉRANGER D., *La politique confisquée, Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, 2011, Croquant.

7. LE LIDEC P., « Le jeu du compromis : l'État et les collectivités territoriales dans la décentralisation en France », *RF adm. publ.* 2007, n° 1, p. 111-130 ; « La réforme des institutions locales », *Politiques publiques 1*, 2008, Paris, Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 255-281 ; LE LIDEC P., « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy », *Politiques publiques 3*, 2012, Paris, Presses de Sciences Po (PFNSP), p. 189-210.

Cette même dynamique s'observe sur le plan budgétaire. Pendant deux décennies, les collectivités territoriales françaises ont bénéficié d'une situation très favorable (en comparaison avec leurs homologues européennes) puisqu'elles sont responsables de 70 % de l'investissement public. Cette période faste a permis de nombreuses innovations en termes de politique publique ainsi qu'un accroissement considérable de la fonction publique territoriale.

En revanche, le retournement d'après 2005⁸ marque une reprise en main budgétaire de l'État, des volontés de rationalisation portées par l'État et non par les élus. D'un autre côté, la décentralisation est un peu fatiguée. Les hussards qui portaient le renouvellement et l'enthousiasme du début ont laissé la place à des évolutions plus lentes, et parfois aux mêmes dérives que celles qu'on observait au sein de l'État, y compris en termes de centralisation, sur un territoire départemental ou régional. Bien contrôlé par le Sénat, le petit train de la décentralisation poursuit sa route malgré les contraintes financières qui s'accroissent.

Depuis 2005, la logique de réforme s'est inversée⁹ et la rationalisation budgétaire portée par les élites de l'État s'est affirmée progressivement. La suppression de la taxe professionnelle et aujourd'hui de la taxe d'habitation multiplie les compensations par l'État et donc les opportunités de contrôle. Cette logique de rationalisation financière a été renforcée et codifiée par le gouvernement d'Édouard Philippe depuis 2017 avec l'exercice d'une contrainte financière forte visant à limiter le déficit public et le poids de la dette qui frise désormais les 100 % du PIB après trois décennies de croissance ininterrompue. Comme le montrent bien les chapitres de cet ouvrage, l'étau se resserre, ce qui limite l'investissement public local et met une pression sur les dépenses de fonctionnement.

La réforme de l'État territorial correspond également assez bien à ce modèle¹⁰. On en voit les prémices dans les années 1980 mais comme souvent il fut surtout urgent d'attendre. Petit à petit, les personnels bougent, les réformes se font à petits pas et les RéATE¹¹ I et II marquent la réorganisation régionale de l'État et l'effacement progressif de l'appareil étatique départemental. Parallèlement, comme ailleurs en Europe, le développement des agences et des autorités indépendantes renforce une déterritorialisation de l'action de l'État ou bien des formes de gouvernement à distance dans certains secteurs¹².

8. LE GALES P., "Reshaping the State ? Administrative and Decentralisation Reforms", in COLE A., LE GALES P. et LEVY J. (eds), *Developments in French Politics 3*, 2005, New York, Basingstoke, Palgrave Macmillan, p. 122-137 ; LE LIDEC P., « La réforme des institutions locales », *op. cit.*

9. LE LIDEC P., « La réforme des collectivités territoriales sous Sarkozy », *op. cit.*

10. BEZES P. et LE LIDEC P., « L'hybridation du modèle territorial français », *RF adm. publ.* 2010, n° 4, p. 919-942.

11. Réformes de l'administration territoriale de l'État.

12. EPSTEIN R., *La rénovation urbaine, Démolition-reconstruction de l'État*, 2013, Paris, Presses de Sciences Po.

On peut donc mettre au jour un lent mouvement d'ensemble, progressant au gré des alternances politiques dans une dynamique de recentralisation financière, de retrait de l'État territorial départemental, d'un État plus régulateur et régionalisé favorisant des formes de gouvernance territorialisée¹³.

Improvisation et contingence politique

Mais les chapitres de l'ouvrage donnent à voir une autre dynamique faite d'allers et retours, d'improvisations, d'engagements non tenus, d'arrangements politiques de court terme et d'échecs collectifs majeurs. Le train de la décentralisation déraile assez souvent *from station to station*.

Dans la période récente, qui est l'objet de cet ouvrage, les exemples ne manquent pas. La palme du grand n'importe quoi est décernée sans hésitation à la réforme Hollande/Valls de fusion des régions et de remise en cause des conseils départementaux dont la ministre de l'époque, Marylise Lebranchu qui travaillait sur d'autres réformes, rappelle souvent qu'elle l'a découverte en direct à la télévision. Cette réforme improvisée pour raisons symboliques visant à montrer la capacité réformatrice du Gouvernement et à donner des gages de sérieux réformateurs budgétaires à Bruxelles restera dans les annales comme l'une des réformes les plus aberrantes du quinquennat Hollande. On attend le bilan que ne manquera pas de faire la Cour des comptes : personne n'imagine que cette fusion bricolée sur un coin de table ne permette des économies sérieuses. On peut même assez sûrement penser qu'elle va générer sur plusieurs années des coûts supplémentaires et sera *in fine* remise en cause. À moyen terme, il ne faut pas exclure qu'elle produise aussi des effets positifs : avec une telle improvisation, on n'est pas à l'abri d'un accident comme une évolution du rôle de certains départements, des expérimentations ou un peu de substance pour les réseaux de villes moyennes. Quant à la suppression des conseils départementaux que le Premier ministre avait diplomatiquement repoussée à quelques années, tout le monde avait bien compris que sa mise en œuvre se ferait, peut-être, dans la longue durée, mais peut-être pas. Le sort du département est toujours en ballottage depuis une vingtaine d'années et malgré ses difficultés financières, il résiste.

Nous assistons également à une accumulation de dispositifs *ad hoc*, parfois ambitieux, qui réaffirment les priorités de l'État mais dont la mise en œuvre révèle trop souvent l'absence de moyen ou les engagements non tenus. Mais parfois, cela donne des résultats importants. Le renforcement des agences, l'implication des associations, les différentes formes contractuelles nourrissent une innovation d'instruments juridiques toujours vive

13. PINSON G., *Gouverner la ville par projet, Urbanisme et gouvernance des villes européennes*, 2009, Paris, Presses de Sciences Po.

dont rendent bien compte les chapitres de l'ouvrage, des directives aux différents partenariats.

Enfin, l'organisation de la gouvernance de la région parisienne s'affirme de plus en plus comme un exemple d'échec collectif. Les aléas de la réforme du Grand Paris, les oppositions politiques et les attermoissements du Gouvernement font que malgré l'opportunité extraordinaire représentée par la création du Grand Paris express portée par la Société du Grand Paris et les Jeux olympiques de 2024, la mise en œuvre limitée et baroque de la métropole du Grand Paris contestée par les élus des établissements publics territoriaux ne va pas renforcer les capacités d'action collective dans la région parisienne.

Est-ce toujours une question centrale pour les territoires en France ?

Ces questions juridiques et institutionnelles sont bien entendu toujours essentielles pour comprendre les transformations des territoires dans la durée. Pourtant de nombreux autres travaux les mettent en perspective et les analysent comme le résultat ou l'adaptation à d'autres dynamiques qu'on mesure plus ou moins bien.

Premièrement, peu de gens contestent désormais l'idée des inégalités économiques territoriales qui se creusent. Comme l'ont notamment montré Davezies et Estèbe dans le cas de la France¹⁴, les trois dernières décennies se caractérisent par les processus de métropolisation qui renforcent la production de richesse dans les métropoles – en France, la région parisienne et les capitales régionales. Ceci n'a rien d'original. Ailleurs en Europe, mais aussi en Chine ou encore plus fortement aux États-Unis, la concentration de la production de richesse et surtout la dynamique des marchés du travail dans les villes (grandes métropoles mais surtout villes moyennes qui correspondent à nos capitales régionales) sont spectaculaires dans la durée. Alors qu'à la fin des années 1970 on parlait de la fin des villes. Or les processus de globalisation et de métropolisation sont allés de pair en France comme en Europe et au-delà depuis les années 1980¹⁵. Cette dynamique urbaine se mesure, plus ou moins précisément, en termes de marché du travail, d'escalator social, d'espérances de vie parfois, de production de richesse, d'augmentation du prix du logement, d'embourgeoisement et/ou de gentrification, d'investissements ou de mobilité¹⁶. Les villes (moyennes au sens européen, ou grandes) deviennent les leaders sociaux, économiques, culturels, politiques, les plus dynamiques des territoires. Mais pas partout. Les villes industrielles déclinent, les villes d'Europe orientale (sauf

14. DAVEZIES L. et ESTÈBE P., *Les nouveaux territoires de la croissance, Vers un retournement historique de la géographie économique ?* Rapport d'étude pour le compte de l'Institut caisse des dépôts pour la recherche et du PUCA, 2015, Paris, Observatoire de l'économie et des institutions locales.

15. VELTZ P., 1996.

16. STORPER, 2013.

les capitales) sont en difficulté. Les villes dynamiques sont aussi des lieux de quartiers de pauvreté, d'inégalités sociales et économiques majeures, des pôles d'attraction de populations pauvres, de lieux de stratégies de rentiers, d'inégalités entre générations, de terrains de violence et de pollution. Cette dynamique urbaine est massive à l'échelle mondiale, mais pour combien de temps ? On ne sait pas. Ajoutons enfin que ces métropoles sont des leaders mais elles sont aussi des cibles. Des groupes de populations se sentent rejetés, voient des opportunités qui leur échappent, se sentent ignorés. Partout en Europe mais aussi aux États-Unis, des groupes prennent les villes pour cibles, leurs élites, le mélange des populations, le libéralisme culturel, les valeurs cosmopolites. Les villes sont rejetées et attaquées par des groupes sociaux divers. Comment ne pas penser aux Anglais et au Brexit, aux électeurs antiurbains d'Orban en Hongrie ou aux supporters de Trump aux États-Unis. La réalité est plus compliquée mais les travaux sur le populisme établissent des relations intéressantes et, sans tomber dans des errements approximatifs et caricaturaux, ces tensions territoriales ne sont pas absentes en France : c'est une partie de l'histoire de la mobilisation des gilets jaunes.

En France, c'est le modèle de la Troisième République qui est rentré en crise avec la France des départements moins urbains, et des services de l'État, des préfectures et des sous-préfectures, de zones rurales éloignées de villes sans oublier, phénomène plus récent, les périphéries urbaines fragmentées.

Les réformes institutionnelles ont peu de prise sur ces évolutions même si les réactions et les capacités d'action au sein des territoires peuvent s'appuyer sur les institutions. Et ce n'est sans doute pas fini : *big data*, financiarisation, quatrième révolution industrielle, les évolutions économiques en cours, du moins pour les deux décennies à venir, risquent de renforcer ces concurrences entre territoires, ce qui d'ailleurs peut remettre en cause le confort relatif de certaines capitales régionales.

On peut également suggérer que les transformations des territoires en France s'expliquent peut-être davantage par les recompositions de l'État plutôt que par les dynamiques et la mobilisation des élus¹⁷. Partout en Europe, on observe des formes de déconnexion entre l'État et la nation, l'État et la société. Comme on l'a suggéré par ailleurs¹⁸, les élites des États rendent désormais des comptes à différents publics : les citoyens d'abord, mais ce n'est qu'une partie de l'histoire. Les États européens sont membres de l'Union européenne et ils sont dépendants les uns des autres. Les élites de l'État rendent en permanence des comptes aux autres élites

17. LE GALÈS P. et VEZINAT N. (dir.), *La recomposition de l'État*, 2014, Paris, PUF.

18. KING D. et LE GALÈS P., "The Three Constituencies of the State and the Declining 'Unifying Energy'", *British Journal of Sociology* 2017, vol. 68.

européennes ou nationales. Enfin, face au profond endettement des États (presque 100 % du PIB en France), ces mêmes élites rendent des comptes aux marchés financiers qui financent la dette. Or plus la dette augmente, plus les États dépendent des marchés financiers pour se financer, d'où cette idée d'« État d'austérité » développée par W. Streeck. Au-delà des marchés financiers, l'économie, l'emploi dépendent de stratégies de firmes de plus en plus internationalisées et de flux financiers plus mobiles. Les élites des États rendent des comptes aux acteurs des marchés. Par conséquent les représentants des territoires ne sont qu'un élément parmi d'autres des choix et des priorités des élites de l'État. C'est pour cela que l'on peut suggérer qu'ayant à rendre des comptes aux trois groupes identifiés, les élites des États ont perdu leur « énergie unificatrice » dont parlait le sociologue italien de l'État Gianfranco Poggi. La question des inégalités territoriales ou de l'aménagement national du territoire devient secondaire lorsqu'il s'agit de redresser les comptes publics, de rationaliser les dépenses, de donner des gages aux autres pays européens et à la Commission ou de trembler devant les risques d'augmentation du poids financier de la dette. Les pressions financières centralisatrices qui s'exercent depuis quelques années s'expliquent assez bien dans cette dynamique. Les territoires ne sont pas abandonnés en France, la redistribution reste forte mais certains territoires déclinent sur la durée.

Les États sont devenus des États qui mettent en œuvre des politiques publiques, des *policy states* et, comme l'ont suggéré les politistes, les effets de ces politiques publiques expliquant de plus en plus les transformations institutionnelles et non l'inverse¹⁹. Mais ce n'est pas l'objet de cet ouvrage qui donne d'abord à voir la dynamique décentralisation qui se poursuit, ainsi que les pressions centralisatrices, soit une image plus incertaine des dynamiques institutionnelles, mais encore la mobilisation du droit et des instruments juridiques pour réguler, résoudre des conflits et organiser ces transformations.

19. ORREN K., *The Policy State : An American Predicament*, 2017, Harvard University Press ; KING D. et LE GALÈS P., « Sociologie de l'État en recomposition », *Revue française de sociologie* 2011, vol. 52, n° 3, p. 453-480.